

## O TERRORISMO COMO AMEAÇA À PAZ

Maria Francisca Saraiva

O conceito de segurança internacional sofreu alterações substanciais com o final da Guerra Fria, alargando a sua abrangência. As Nações Unidas têm assumido, neste novo quadro conceptual, um papel de primeiro plano na luta contra o terrorismo. Na década de 60 do século passado as Nações Unidas já estavam na linha da frente da luta contra o fenómeno terrorista. Passados quase 60 anos, o problema do terrorismo ganhou significativo espaço político na ONU, constituindo hoje em dia uma prioridade absoluta na sua agenda.

# O TERRORISMO COMO AMEAÇA À PAZ

**Maria Francisca Saraiva**

Professora Auxiliar do ISCSP-UL. Investigadora do Instituto da Defesa Nacional

## Introdução

A Carta das Nações Unidas dá mandato à organização para promover a cooperação internacional na área da segurança. O conceito de segurança internacional sofreu alterações substanciais com o final da Guerra Fria, alargando a sua abrangência. As Nações Unidas têm assumido, neste novo quadro conceptual, um papel de primeiro plano na luta contra o terrorismo. Na década de 60 do século passado as Nações Unidas já estavam na linha da frente da luta contra o fenómeno terrorista. Passados quase 60 anos, o problema do terrorismo ganhou significativo espaço político na ONU, constituindo hoje em dia uma prioridade absoluta na sua agenda.

Durante a primeira fase da política onusiana de luta contra o terrorismo, a Assembleia-Geral das Nações Unidas tomou a liderança do processo. A partir de 1963 foi promovendo a negociação de várias convenções sectoriais sobre terrorismo, 12 no total, que regulam vários atos terroristas, criminalizando-os. Mais tarde, particularmente após os ataques terroristas de 2001 nos Estados Unidos da América, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tomou para si a responsabilidade de responder ao fenómeno terrorista através de um complexo regime de regulação que ainda hoje se continua a expandir. O secretariado, por seu turno, também assumiu responsabilidades nesta matéria, sendo de realçar, em especial, o trabalho desenvolvido pelo Departamento de Assuntos

Políticos – DPA no acrónimo em inglês.

Muito recentemente, António Guterres autonomizou dentro do secretariado a política de combate ao terrorismo, criando o Escritório das Nações Unidas contra o Terrorismo, chefiado por um Subsecretário Geral.

Neste texto, procuramos analisar três décadas de atividade do Conselho de Segurança no combate ao terrorismo. O Conselho de Segurança tem lutado ativamente contra o terrorismo através da criação de vários órgãos subsidiários e a aprovação de um conjunto de resoluções bastante inovadoras. Algumas das resoluções negociadas têm animado o debate a respeito dos limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança, tendo em conta o mandato que a Carta outorgou ao Conselho, reconhecendo-o como o principal promotor da paz e da segurança internacionais.

## As Dimensões da Luta Contra o Terrorismo nas Nações Unidas

Como referido, a área do combate ao terrorismo teve início em 1963, através da elaboração de convenções sectoriais que criminalizam um conjunto vasto de atividades relacionadas com o terrorismo, devendo os Estados partes julgar ou extraditar os indivíduos em causa. Esta atividade de criação de normas jurídicas insere-se numa importante dimensão desta organização internacional, que consiste na atividade de regulação de diferentes áreas de cooperação através da

fixação de normas internacionais. Numa segunda fase, o Conselho de Segurança decidiu aprovar resoluções normativas sobre a temática, procurando a harmonização da legislação nacional de luta contra o terrorismo e o aprofundamento dos planos de luta antiterrorista dos Estados membros das Nações Unidas. Finalmente, a Assembleia-Geral, percecionando o terrorismo como um ataque direto aos valores fundamentais que as Nações Unidas defendem, aprovou, em 2006, a *Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo* (A/RES/60/288), documento que se estrutura em torno de quatro pilares fundamentais:

1. Enfrentar as condições que propiciam a propagação do terrorismo;
2. Prevenir e combater o terrorismo;
3. Desenvolver a capacidade dos Estados membros para prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas;
4. Garantir o respeito universal dos Direitos Humanos e do Estado de Direito como pilar fundamental da luta contra o terrorismo.

A estratégia, que é revista a cada dois anos, ambiciona ser o grande documento internacional enquadrador da missão das Nações Unidas e do Sistema das Nações Unidas, bem como de governos e organizações regionais, no que concerne às políticas de prevenção e combate da violência terrorista. De facto, este documento tem sido assumido como referencial nas políticas de combate ao terrorismo de Estados e organizações, dentro e fora do quadro das Nações Unidas. Isto não quer dizer, evidentemente, que as Nações Unidas se tenham cingido à questão da fixação de normas. Como refere Einsiedel (2016), as Nações Unidas têm-se ainda distinguido em dois outros planos que complementam a fixação de normas, nomeadamente as atividades de

capacitação institucional com o intuito de ajudar os Estados a cumprirem as suas obrigações, aspeto que, notoriamente, tem ganho relevo nos últimos anos, e os pacotes de sanções decididos pelo CSNU contra Estados que patrocina o terrorismo e, desde o 11 de Setembro, contra os próprios movimentos terroristas.

Em resultado de décadas de cooperação emergiu uma complexa arquitetura institucional em torno da política onusiana de combate ao fenómeno terrorista. Este sistema tem sido criticado pela sua complexidade e excessiva burocratização. Atualmente existem 38 entidades, maioritariamente onusianas, com mandatos na área do terrorismo (FIDH, 2017) e a tendência é para o aumento do número de organizações. Neste complexo quadro, observa-se um crescente protagonismo do Conselho de Segurança na luta contra a violência terrorista, mas nem todos se sentem confortáveis com esta situação. Com efeito, existe alguma insatisfação internacional quanto à atuação do Conselho de Segurança, havendo algumas dúvidas acerca da legalidade e legitimidade internacional das suas decisões, como se verá de seguida.

### O Terrorismo como “Ameaça à Paz”

A Carta das Nações Unidas atribui ao CSNU a competência principal para a manutenção da paz e segurança internacionais, sendo que as medidas coercivas do capítulo VII só podem ser adotadas após determinação de uma “ameaça ou rutura da paz/quebra da paz ou de um ato de agressão”, este último entendido como uso efetivo da força armada entre Estados.

Como já se afirmava em 2005 (Saraiva, p. 128) “O núcleo conceptual a partir do qual se tem desenvolvido o trabalho no Conselho de Segurança, a ameaça à paz, tem mostrado uma tendência para um significativo alargamento das suas fronteiras teóricas, afastando-se

da conceção original dos primeiros anos (reportando-se a conflitos entre Estados)”.

Com efeito, uma análise retrospectiva da ação do Conselho de Segurança na luta contra o terrorismo nas últimas décadas permite-nos concluir que as medidas tomadas para enfrentar o fenómeno terrorista têm sido determinantes na ampliação normativa da noção de “ameaça à paz”. Hoje a “ameaça à paz” não está apenas ligada ao risco de guerra. O conceito de ameaça à paz também inclui situações que afrontam os valores fundamentais da comunidade internacional – para além do terrorismo, a discriminação racial, a violação dos direitos humanos e a assistência às vítimas em crises humanitárias, por exemplo (Rostow, 2002). É certo que “Embora o assunto não esteja totalmente encerrado do ponto de vista teórico, tende-se a aceitar que a qualificação de ameaça à paz assenta em critérios essencialmente políticos” (Saraiva, 2005, p. 129), por se entender, que das três qualificações previstas no artigo 39.º da Carta das Nações Unidas, a “ameaça à paz” será a ocorrência de menor gravidade, o que explica a frequência com que a expressão surge nos textos das resoluções. Além disso, tendo em consideração que a expressão “ameaça à paz” é relativamente estranha ao léxico jurídico, é difícil avaliar as implicações jurídicas do programa de combate ao terrorismo assumido pelo Conselho, sendo visível no exercício dos seus poderes de regulação um défice de *accountability*. A primeira vez que o CSNU se referiu ao tema do terrorismo foi em 1985, na Resolução 579, de 18 de dezembro, na sequência de uma série de incidentes ocorridos no ano anterior, incluindo, entre outros, o sequestro de um avião do Kuwait em dezembro de 1984, de uma aeronave egípcia, em novembro de 1985, e o sequestro de 25 soldados finlandeses da ONU pelo Exército do Sul do Líbano (Saul, 2006)<sup>1</sup>. Mais tarde, foram aprovadas resoluções que condenam o uso

de terrorismo no contexto de conflitos armados, como nos casos do Kosovo e da Geórgia, mas sem autonomizar o fenómeno, que é assumido com uma dimensão, entre outras, dos conflitos em causa.

A década de 90 no século XX alterou a perceção dos membros do Conselho de Segurança de que o terrorismo poderia ser erradicado no quadro dos mecanismos de resposta nacional existentes, até aí claramente orientados para a necessidade de preservar a segurança dos Estados atingidos pelo fenómeno. A primeira resolução nesta linha – Resolução 748 de 1992, de 31 de março – impôs sanções à Líbia e foi tomada no contexto do atentado de Lockerbie, um ataque terrorista ao voo 103 da Pan Am, ocorrido em 1988. Mais tarde, em 1996, o Sudão é igualmente objeto de sanções económicas, através da Resolução 1054 de 26 de abril de 1996, estando em causa o seu alegado envolvimento na tentativa de assassinato do presidente egípcio Mubarak. Em 1999, antes portanto do 11 de Setembro, o Conselho de Segurança decide aprovar sanções contra o regime Talibã no Afeganistão – Resolução 1267 de 15 de outubro – acusando-o de proteger as ações da Al-Qaeda no seu território (Oudraat, 2004). A Resolução 1267 cria um Comité por causa dos ataques da Al-Qaeda às embaixadas americanas em África – Quênia e Tanzânia. Hoje em dia, o Comité também tem sob sua supervisão entidades e indivíduos ligados ao Daesh – Resolução 2253 de 17 de dezembro de 2015. De notar que os Estados Unidos foram absolutamente fundamentais para a concretização da nova abordagem internacional ao fenómeno terrorista, a imposição de sanções económicas contra Estados que apoiam movimentos terroristas (*idem*), assumindo a necessidade de uma legitimação multilateral da sua política nacional de combate ao terrorismo através de resoluções juridicamente vinculativas para todos os membros das Nações Unidas.

O mundo mudou radicalmente com o 11 de Setembro. Desta vez a resposta do CSNU à tragédia foi rápida e unânime. Através da Resolução 1368, aprovada no dia seguinte aos ataques, condena os atos terroristas e pede aos Estados que levem os responsáveis à justiça. Os Estados Unidos, por seu turno, decidem tomar medidas coercivas envolvendo o uso da força armada no território afegão contra os grupos terroristas. Mas, no memorando jurídico enviado ao Conselho de Segurança sustenta-se que a força armada poderia ser usada contra outros alvos para além da Al-Qaeda e invoca-se a ideia de legítima defesa cumulativa que, como se sabe, não fazia parte da hermenêutica jurídica do artigo 51.º da Carta da ONU quando da sua redação no final da Segunda Guerra. Como seria de esperar, a argumentação jurídica usada para tentar legitimar a nova política americana foi rapidamente secundada pela Rússia e China. Do ponto de vista da Rússia, a resolução permitiu justificar, logo em 2002, a licitude do uso da força armada contra os rebeldes chechenos que procuraram refúgio na Geórgia. Por outro lado, esta mesma linha argumentativa, que propõe uma ampliação do direito de legítima defesa, tem sido utilizada pela China para legitimar a política de supressão dos grupos de oposição em Xinjiang, no quadro de uma “guerra ao terror” (*idem*).

### **Terrorismo como “Ameaça Genérica”**

Mas se é problemático impor obrigações permanentes aos Estados em relação a atos de terrorismo que ainda não aconteceram porque não existe uma definição universalmente aceite de terrorismo, a Resolução 1373, aprovada em 28 de setembro de 2001, mudou o paradigma nesta matéria, ao tentar responder globalmente ao problema do terrorismo que agora se assume estar globalizado. Nesta importante resolução, o Conselho de Segurança apresenta pela primeira vez o terrorismo como uma ameaça geral

e permanente, uma ameaça de natureza genérica, independentemente de onde ocorreu e de quem perpetrou os atos. Esta resolução é a primeira de várias resoluções de carácter quase-legislativo que impõem modelos de conduta gerais e obrigatórios aos Estados membros das Nações Unidas, como analisado noutro lugar (Saraiva, 2008). A criação de um Comité Contra o Terrorismo determina que os Estados membros recusem todas as formas de apoio financeiro aos grupos terroristas, deixem de proporcionar refúgio seguro, sustento ou apoio a terroristas e partilhem com outros governos informações sobre qualquer grupo que pratique ou planeie atos terroristas. A resolução pede ainda aos Estados que criminalizem o financiamento de terrorismo e que elaborem legislações que enquadrem a luta antiterrorista. Na opinião de muitos Estados membros das Nações Unidas é notório que a imposição de orientações obrigatórias a todos os Estados membros em resoluções aprovadas pelo Conselho no quadro da luta contra a violência terrorista pretende enfraquecer as prerrogativas da soberania dos Estados membros, nomeadamente a possibilidade de decidir livremente a participação na negociação de convenções internacionais sobre o tema e a decisão soberana de se tornar um Estado parte destas convenções multilaterais. Tudo isto sem que exista uma definição jurídica de terrorismo, o que significa que cabe, na prática, às jurisdições locais definir o que se entende por terrorismo. Sucede, como se sabe, que os sistemas locais têm adotado definições diferentes, variando de jurisdição para jurisdição. Esta atividade normativa foi complementada pela Resolução 1540 de 28 de abril de 2004, que criou o Comité da Contra-Proliferação. Esta resolução também criou obrigações genéricas aos Estados visando impedir a aquisição de armas químicas, biológicas e nucleares por terroristas. Estas resoluções, com um âmbito de aplicação que não encontra

paralelo no passado, trouxeram à discussão a questão do Conselho não dispor de efetivos mecanismos jurisdicionais ou políticos de controlo do seu poder (Saraiva, 2008; Kowalski, 2013) e a possibilidade de algumas decisões do Conselho poderem ser *ultra vires* – um ato das Nações Unidas é *ultra vires* se ultrapassa os poderes que lhe foram conferidos pelo instrumento constitutivo, a Carta das Nações Unidas.

No caso do Comité de Sanções contra o Daesh e Al-Qaeda o problema é de outra natureza e reside no facto do Conselho de Segurança aplicar sanções a pessoas que considera terroristas, sem que existam critérios objetivos e garantias processuais nessa determinação sobre uma conduta que é considerada crime internacional. Neste sentido, a jurisprudência dos tribunais regionais – Tribunal de Justiça da União Europeia, por exemplo – e locais, contrária às determinações do Conselho de Segurança, tentam mostrar ao CSNU os limites da sua atuação. Estes são interessantes desenvolvimentos, mas é preciso ter presente que as decisões dos tribunais regionais não vinculam o CSNU. No caso deste Comité, houve alguma abertura às críticas internacionais: em 2010, foi criada a figura do Provedor, uma decisão que, ainda assim, está longe de dar uma resposta satisfatória às inquietações da comunidade internacional em relação à legitimidade da atividade quase-judicial do Conselho de Segurança (Vadez, 2014).

Todos estes desenvolvimentos na luta contra o fenómeno terrorista ocorrem sem que as convenções sectoriais das Nações Unidas sobre terrorismo criminalizem o terrorismo em si, mas sim os crimes cometidos pelos terroristas (Rostow, 2002)<sup>2</sup>. O projeto de convenção global sobre terrorismo, que contempla pela primeira vez uma definição compreensiva do fenómeno, está bloqueado, não conseguindo reunir o consenso internacional em torno dos parâmetros da definição (United Nations General Assembly,

2005). Esta circunstância penaliza, do nosso ponto de vista, o Conselho de Segurança, sendo duvidoso que alguma vez consiga atingir plenamente os objetivos propostos nas resoluções 1373 e 1540 a que aludimos anteriormente. Na prática, acabam por ser as jurisdições nacionais a adotar definições locais de terrorismo, havendo sistemas locais que não adotaram nenhuma política ou definição, apesar da resolução estar em vigor. Com a agravante de que alguns dos Estados que possuem legislação antiterrorista defenderem uma interpretação extensiva do fenómeno ferindo, muitas vezes, as regras do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), acabando por integrar na luta contra ao terrorismo a perseguição de grupos e pessoas incómodas ao regime.

Como aspeto positivo destes desenvolvimentos deve notar-se que as críticas ao unilateralismo norte-americano são mitigadas pelos processos de multilateralização em curso do âmbito do combate ao terrorismo, acentuando, ao mesmo tempo, a noção de que existe falta de capacidade dos Estados Unidos para, individualmente, darem resposta ao problema. Não obstante, o impacto destas resoluções nos ordenamentos jurídicos nacionais que já possuem fortes políticas antiterroristas acaba por ajudar a legitimar e ampliar estas políticas nacionais, ao passo que os Estados com sistemas policiais e judiciais frágeis, pouco apoiados internacionalmente, continuam a sentir a falta de mecanismos de resposta capazes de conter a violência dos movimentos terroristas.

Observa-se que a atividade quase-legislativa do Conselho de Segurança no quadro da luta contra o terrorismo se tem aprofundado e ampliado, nos últimos anos, o que significa que as reações desfavoráveis a esta atividade também têm subido de tom.

Com efeito, a primeira resolução aprovada no Conselho de Segurança sobre combatentes estrangeiros, Resolução

2178 de 24 de setembro de 2014, por exemplo, recebeu críticas muito negativas. Trata-se de uma iniciativa de Obama, que foi adotada por unanimidade, e que tenta estancar a ida de combatentes estrangeiros para o Médio Oriente e Norte de África. A resolução, tomada ao abrigo do Capítulo VII da Carta, criminaliza a viagem destas pessoas, dá particular atenção à questão do financiamento e preparação das suas viagens e propõe a partilha de informações. O texto da resolução define o que se entende como combatentes estrangeiros que se juntam a movimentos terroristas mas, mais uma vez, falha o objetivo de definir claramente o que se entende por terrorismo. Acresce que a resolução vai mais longe no seu mandato incluindo nos seus objetivos a prevenção da radicalização e do extremismo violento (Kopitzke, 2016). Esta ampliação do seu campo de ação para o terreno do “extremismo violento” levanta questões adicionais, tendo em conta a indeterminação do conceito (Bak, Tarp e Liang, 2019). A expressão parece remeter para um campo mais amplo do que o conceito de terrorismo, envolvendo alegadamente o terrorismo e outras formas de violência política, apresentando-se como uma espécie de antecâmara do terrorismo. Para além deste aspeto, na análise de Kopitzke (2016) teme-se que a resolução possa abrir a porta a situações de violação dos direitos humanos de grupos que perturbam a ordem vigente e que são perseguidos pelos regimes – sejam movimentos de oposição política, sindicatos ou minorias. Mas a resolução pode apresentar outro tipo de problemas ao nível da execução, nomeadamente há muitos Estados que não têm capacidade, vontade nem instrumentos para controlar os movimentos destas pessoas. O grupo de países mais afetado por estas debilidades é justamente o grupo de países de partida e de chegada destes indivíduos. Mais recentemente a Resolução 2396 de 21 de dezembro de 2017 aprofunda as diretrizes da resolução de 2014,



perspetivando um possível aumento do fluxo de regresso destes combatentes estrangeiros da Síria e do Iraque, tendo em conta a perda de territórios pelos grupos terroristas nestas zonas de conflitos. Entre outros aspetos, a resolução procura desenvolver sistemas de recolha de dados biométricos, um tema de alta sensibilidade, como se sabe.

Também em 2017 foi aprovada a Resolução 2354 de 24 de maio, sobre narrativas terroristas – *Comprehensive International Framework to Counter Terrorism Narratives* – e uma Resolução, a 2341 de 23 de fevereiro de 2017, sobre proteção de infraestruturas críticas contra ataques terroristas. Em 2019 foram ainda negociadas duas resoluções importantes: uma Resolução sobre terrorismo e crime organizado, a 2482 de 19 de julho de 2019, e a Resolução 2462, de 28 de março, que visa combater o financiamento do terrorismo.

Naturalmente que o tema das narrativas terroristas e a questão das políticas de combate à sua disseminação é um tema muito relevante hoje em dia, mas sem definição jurídica de terrorismo a resolução pode ser um convite à violação de direitos humanos, como a liberdade de expressão e a liberdade de opinião. Quanto à Resolução 2482 de 2019, há aspetos que preocupam. Não podemos ignorar casos de ligações entre terrorismo e crime organizado, mas o problema desta resolução é o perigo de uma eventual dissolução da fronteira que hoje separa os dois regimes (Aoláin, 2019). Por outro lado, a resolução sobre o financiamento do terrorismo tem causado alguma apreensão, por se temer que possa vir a atingir atores da sociedade civil, dissidentes e defensores dos direitos humanos, por exemplo, na Rússia, mas não só neste país. Outro aspeto a ter em conta em relação ao problema do financiamento do terrorismo é que, como tem sido notado, a Convenção das Nações Unidas sobre financiamento de terrorismo conta com quase todos os Estados como

Estados partes (Einsiedel, 2016).

Todos estes desenvolvimentos no mandato do Conselho de Segurança na área da luta contra a violência terrorista ampliaram como nunca a sua dimensão quase-legislativa e também quase-judicial. É certo que a Carta das Nações Unidas rejeitou liminarmente um sistema de *checks and balances*, o que significa que o Conselho de Segurança tem determinado a “legalidade” de seus próprios atos e o âmbito jurídico das suas funções.

Todavia, não pode esquecer-se que o Conselho de Segurança toma decisões juridicamente vinculativas, o que significa que o exercício dos seus poderes está balizado por limites jurídicos constituídos pelos objetivos e princípios que regem as Nações Unidas – art.º 24.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas – e pelas normas perentórias de direito internacional geral (*ius cogens*) (Saraiva, 2001; Kowalski, 2013).

Neste quadro, é de admitir que algumas resoluções do CSNU sobre terrorismo – resoluções de carácter quase-legislativo que impõe modelos de conduta gerais e obrigatórios aos Estados membros, bem como sanções inteligentes contra indivíduos e entidades (poder quase-judicial) – possam eventualmente constituir atos *ultra vires* e violar disposições do DIDH. Mas há mais aspetos problemáticos na sua aprovação. Por exemplo, estas resoluções procuram muitas vezes “legislar” em áreas já muito reguladas do Direito Internacional, o que pode contribuir para o problema da fragmentação deste. E, em última análise, a capacidade de apresentar projetos de resolução mantém-se, no essencial, nas mãos dos membros permanentes, o que significa que a generalidade dos Estados presentes no Conselho de Segurança não consegue participar neste processo “legislativo”. Em suma, a questão do controlo externo da legalidade dos atos do Conselho de Segurança pode ter várias soluções (Saraiva, 2008), algumas das quais foram explicitamente referidas neste texto.

Ainda assim, e embora o Conselho de Segurança não o queira reconhecer, a capacidade de autorregulação do CSNU continua a ser a solução mais segura e imediata para mitigar os problemas relacionados com a legalidade e legitimidade internacional das suas decisões.

## Conclusões

Neste texto analisámos três décadas de atividade do CSNU na luta contra o terrorismo.

Vimos que as resoluções sobre terrorismo têm sido determinantes na ampliação normativa da noção de “ameaça à paz”, ampliação que não está isenta de problemas, por se tratar de uma qualificação essencialmente política, sem grande significado ao nível jurídico.

Acresce que a expressiva expansão da atividade normativa do Conselho, associada à sua política de combate ao terrorismo, tem levantado algumas dúvidas acerca da legalidade e legitimidade internacional das decisões tomadas.

Várias resoluções nesta matéria assumem um carácter quase-legislativo, na medida em que impõem modelos de conduta gerais e obrigatórios aos Estados membros das Nações Unidas, e até um carácter quase-judicial, mas sem apresentarem garantias próprias dos Tribunais. Estes desenvolvimentos não têm sido bem acolhidos por alguns Estados, por temerem a instrumentalização destas resoluções por parte de alguns países que reconhecidamente adotaram políticas musculadas de combate ao terrorismo e que defendem uma interpretação extensiva do conceito. Estes receios são, do nosso ponto de vista, legítimos, tendo em conta que as resoluções sobre terrorismo nunca definem o que é terrorismo, o mesmo acontecendo com as convenções sectoriais das Nações Unidas sobre terrorismo.

Em suma, concluímos que o Conselho de Segurança continua empenhado no reforço contínuo dos mecanismos de combate à violência terrorista, considerando que

deve ter total liberdade para escolher os instrumentos que considera mais adequados, recusando, deste modo, a ideia de que existe um problema de controlo da legalidade dos seus atos.

## Notas

<sup>1</sup> Outros autores indicam a Resolução 286 de 9 de setembro de 1970 como a primeira resolução sobre terrorismo, que pede o fim do desvio de aviões comerciais e a libertação de passageiros e tripulação. Ver Security Council Report (1970).

<sup>2</sup> A Resolução 1566, de 8 de outubro de 2004, do Conselho de Segurança inclui uma definição que é política e não é consensual, não sendo considerada uma definição universalmente aceite de terrorismo.

## Referências Bibliográficas

- Aoláin, F., 2019. The massive perils of the latest UN resolution on terrorism. *Just Security*, July 8. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/64840/the-massive-perils-of-the-latest-u-n-resolution-on-terrorism/> [Acedido em 7 de junho de 2019].
- Bak, M., Tarp, K. e Liang, C., 2019. Defining the concept of “violent extremism”: delineating the attributes and phenomenon of violent extremism. *Geneva Paper* 24/19, August, Geneva Center for Security Policy (GCSP). Disponível em: <https://www.gcsp.ch/publications/defining-concept-violent-extremism> [Acedido em 25 de junho de 2019].
- Einsiedel, S., 2016. Assessing the United Nations’ efforts to counter terrorism. *Occasional Paper* 8, October. Nova Iorque: United Nations University, Centre for Policy Research. Disponível em: [https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/2295/OC\\_08-Assessing-the-UNs-Efforts-to-Counter-terrorism-003.pdf](https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/2295/OC_08-Assessing-the-UNs-Efforts-to-Counter-terrorism-003.pdf) [Acedido em 25 de junho de 2019].
- International Federation for Human Rights (FIDH), 2017. *The United Nations counter-terrorism complex: Bureaucracy, political influence and civil liberties*. New York: FIDH. Disponível em: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/9.25\\_fidh\\_final\\_compressed.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/9.25_fidh_final_compressed.pdf) [Acedido em 27 de junho de 2019].
- Kopitzke, C., 2017. Security Council Resolution 2178 (2014): An ineffective response to the foreign terrorist fighter phenomenon. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 24(1), pp. 309-341.
- Kowalski, M., 2015. O sistema de poder do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em S. Pato, J. Madureira e M. Kowalski, org., A participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011-2012). Lisboa: MNE/ID.
- Oudraat, C., 2004. The United Nations and the campaign against terrorism. *Disarmament Forum*, 1, January, pp. 29-37. Geneva: UNIDIR, United Nations. Disponível em: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/strengthening-disarmament-and-security-en-342.pdf> [Acedido em 25 de junho de 2019].
- Rostow, N., 2012. Before and after: the changed United Nations response to terrorism since september 11th. *Cornell International Law Journal*, 35(3), pp. 475-490.
- Saraiva, M., 2008. *Conselho de Segurança das Nações Unidas: modelos de reforma institucional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/caderno5\\_I.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/caderno5_I.pdf) [Acedido em 25 de julho de 2019].
- \_\_\_\_\_, 2005. As Nações Unidas e as ameaças à paz: A resposta possível. *Política Internacional*, 27, II Série, pp. 125-136.
- \_\_\_\_\_, 2001. *Governance, um caminho para a segurança cooperativa*. Lisboa: ISCSP/UTL.
- Saul, B., 2006. *Defining terrorism in international law*. Oxford: Oxford University Press.
- Security Council Report, 1970. *Resolution 286, of 9 September*. United Nations Security Council, adopted at the 1552nd meeting. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/un\\_documents\\_type/security-council-resolutions/page/4?ctype=Terrorism&cbtype=terrorism#038;cbtype=terrorism](https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/4?ctype=Terrorism&cbtype=terrorism#038;cbtype=terrorism) [Acedido em 25 de agosto de 2019].
- United Nations General Assembly, 2005. *Letter dated 3 August 2005 from the Chairman of the Sixth Committee addressed to the President of the General Assembly*, A/59/894, 12 August. Fifty-ninth session, Agenda item 148, Measures to eliminate international terrorism. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/59/894>
- Vadez, J., 2014. Controlo de legalidad a los actos del Consejo de Seguridad: ¿Existe una vía jurisdiccional? *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 29, pp. 117-143.